

IV. INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

A) DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Selección y coordinación a cargo de:

Romualdo BERMEJO GARCÍA

Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad de León

SUMARIO: 1. UE-RUSIA (2000-2010): UNA DÉCADA DE DIÁLOGO ENERGÉTICO ¿FLUIDO?—2. CONSIDERACIONES SOBRE EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO DE ESPAÑA, DE 12 DE MAYO DE 2011, RELATIVO AL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS Y LA REPÚBLICA DE COREA.—3. EL TRIBUNAL DE CAMBOYA INICIA NUEVO JUICIO A ALTOS DIRIGENTES DE LA KAMPUCHEA DEMOCRÁTICA ACUSADOS EN EL CASO NÚM. 002/19-09-2007/ECCC-TC.

1. UE-RUSIA (2000-2010): UNA DÉCADA DE DIÁLOGO ENERGÉTICO ¿FLUIDO?

El creciente poder energético de Rusia ha determinado que dicho país utilice progresivamente su posición privilegiada en esta materia como un instrumento de primer orden en las relaciones con otros actores internacionales, en particular con la UE. En efecto, Rusia es el primer suministrador de gas de la UE, y el segundo suministrador de petróleo, situándose la dependencia energética total de los veintisiete en el año 2000 en un 46,7 por 100, porcentaje con tendencia a subir, ya que si no se toman medidas al efecto, la tasa de dependencia ascenderá en el año 2020, hasta el 62,9 por 100, según algunas previsiones (para el origen de las principales fuentes de suministro de gas y petróleo, cfr. *Main origin of primary energy imports*, EU-27, EUROSTAT, 22 de octubre de 2010).

No obstante, conviene señalar que la vulnerabilidad, por su dependencia, de la UE frente a los suministros rusos, varía por productos, siendo mayor en el caso del gas, y también por países, destacándose al respecto tres grupos diferenciados: el primero, formado por aquellos países cuyas importaciones de gas procedente de este país

suponen, como mucho, el 15 por 100 del total de sus importaciones, como Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, Reino Unido, Portugal, España y Suecia; el segundo, formado por aquellos países cuyas importaciones se sitúan en una franja intermedia del 20-40 por 100 del total de sus importaciones de gas, como Francia (23,5 por 100), Italia (31,7 por 100) y Alemania (40,3 por 100); y el tercero, formado por aquellos países con una dependencia muy alta, ya que sus importaciones de gas ruso suponen más del 50 por 100 del total, como Austria, República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovenia. Dentro de este último grupo, podríamos distinguir un subgrupo formado por aquellos países cuya dependencia del gas ruso es total, como Bulgaria, Finlandia, Letonia, Lituania y Eslovaquia.

El caso de España es diferente pues en la actualidad no importa gas ruso, siendo su dependencia marcadamente elevada del gas argelino, que representa el 34 por 100 del total que se consume en nuestro país, a pesar de contar con otros trece países proveedores. El reciente contencioso entre la compañía suministradora argelina Sonatrach y la española Gas Natural Fenosa, ha vuelto a poner de manifiesto dicha dependencia. El laudo dictado por la Corte de Arbitraje de París en el mes de agosto de 2010 —cuya aplicación ha sido suspendida cautelarmente por el Tribunal Federal de Suiza hasta que se pronuncie sobre el fondo del asunto— por los precios de suministro de gas de la citada compañía argelina a Gas Natural Fenosa, establece que ésta deberá pagar cerca de 1.500 millones de euros en concepto de revisión de las tarifas de los años 2007 a 2009, reconociendo a Sonatrach el derecho a subir los precios en el futuro, lo que repercutirá en la competitividad de las empresas y en el conjunto de la economía española al incrementar la factura energética y el déficit exterior. La ya elevada dependencia española del gas argelino se va a incrementar con la reciente entrada en funcionamiento del gasoducto Medgaz, que une el yacimiento argelino de Hassi R'Mel con Almería. Si a los 8.000 millones que reportará inicialmente Medgaz, sumamos los 9.000 millones que actualmente inyecta Sonatrach al gasoducto Magreb-Europa, que vende a Gas Natural Fenosa, el resultado es que el mercado español estará controlado en torno al 50 por 100 por el proveedor argelino, superando incluso al que Alemania tiene respecto de Gazprom (37 por 100). La actual regulación interna española, que establece en el 50 por 100 el límite máximo de suministro de gas procedente de un solo país, debería ser revisada a la baja, lo que unido a la posibilidad de que España importase más gas natural licuado por barco, podría dar a nuestro país un mayor margen de negociación con Argelia. Por otra parte, la ampliación de la interconexión de las redes gasísticas españolas con Europa a través de Francia, posibilitando que España pudiera convertirse en un transmisor del gas procedente del Magreb hacia Europa, sería igualmente muy positivo para reducir la vulnerabilidad que presenta actualmente nuestro país en este sector.

Las consecuencias que se derivan de esta situación merecen ser comentadas pues afectan a dos cuestiones de gran calado: en primer lugar, que los tres países de dependencia media (Francia, Italia y Alemania) acaparan tradicionalmente casi la mitad de las exportaciones totales de gas ruso, pudiendo hablarse en estos tres casos más de interdependencia económica que de dependencia energética, ya que más de la quinta parte del total de las importaciones rusas proceden de estos tres países. En segundo lugar, que estos países han adoptado acuerdos bilaterales con Rusia para reducir su vulnerabilidad, actitud que de alguna forma hipoteca la posición uniforme de toda la UE en este ámbito. En cambio, en los países de fuerte dependencia y gran vulnerabilidad, por no existir un alto nivel de intercambios que amortigüe aquélla, el debate en torno a la construcción de una política energética de la UE y sobre una posición común frente a Rusia en esta materia, está mucho más presente.

La dependencia energética de la UE, en particular de gas, respecto a Rusia está condicionada por otros tres factores. En primer lugar, por el hecho de que el suministro de gas ruso solamente se realiza a través de gasoductos, con lo cual la búsqueda de clientes alternativos por parte rusa constituye una tarea larga y compleja que exige la construcción de nuevas redes de gasoductos. En segundo lugar, por el hecho de que dicho suministro se realiza en buena parte a través de gasoductos que atraviesan países no miembros de la UE, como Ucrania y Belarús, con los cuales se han generado diversos conflictos en los últimos años. En tercer lugar, por el hecho de que una parte de los suministros proceda de otros países, diferentes de Rusia pero también aparecidos como consecuencia de la desintegración soviética, destacando los países de la región del Cáucaso y de Asia Central.

Con el objetivo de instaurar una cooperación en el sector energético con los países de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética, la Comisión propuso en 1991 adoptar una Carta Europea de la Energía, que tras un breve periodo de negociación, fue firmada en La Haya el 17 de diciembre de 1991. El documento final constituía básicamente una declaración de intenciones, sin valor jurídico vinculante, razón por la cual sus 51 signatarios acordaron negociar la adopción de un instrumento vinculante, cuyo objetivo principal sería fomentar la cooperación Este-Oeste en materia energética abarcando las cuestiones relativas al comercio, el tránsito y las inversiones.

Concluidas las diversas rondas de negociaciones multilaterales, el Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales, fueron firmados en Lisboa el 17 de diciembre de 1994, por un total de 42 Estados, siendo la mayoría de ellos los Estados miembros de la UE, la mayor parte de los países entonces candidatos, así como la práctica totalidad de los miembros de la Comunidad de Estados Independientes, además de otros Estados, como Australia, Islandia, Noruega, Turquía o Suiza. Su entrada en vigor se produjo en 1998, tras haber sido ratificada por la mayor parte de los Estados signatarios con las notables excepciones de Rusia, Belarús y Noruega, entre otras.

El tránsito de las materias y productos energéticos constituye, junto a las inversiones, una de las cuestiones más espinosas del Tratado. En este sentido, su art. 7.1 proclama que las Partes «tomarán las medidas necesarias para facilitar el tránsito [...] con arreglo al principio de libre tránsito y sin establecer distinciones en cuanto al origen, destino o propiedad de dichas materias y productos energéticos [...]». El hecho de que la expresión «facilitar el tránsito» fuera considerada como poco clara, determinó que la Conferencia de la Carta sobre la Energía propusiera, en el año 2000, la adopción de un Protocolo sobre el tránsito, que provocó desencuentros entre la UE y Rusia.

Uno de los principales puntos de divergencia radica precisamente en la negativa rusa a ratificar dicho tratado ante la insistencia comunitaria, que percibe en dicho instrumento una fuente de mayor seguridad ante la creciente dependencia energética de Rusia. Las razones de ésta para no ratificarlo son de diversa índole y calado. En primer lugar, alega que se trata de un tratado adoptado en un momento muy diferente al actual que ya no responde a las necesidades presentes y, además, que no ha sido firmado por otros productores importantes como Estados Unidos y Canadá, ni ratificado por Noruega, lo que demostraría en opinión de las autoridades rusas que la Carta beneficia a los consumidores pero no a los productores. En segundo lugar, la ratificación de la Carta permitiría una mayor apertura del sector energético ruso a las inversiones extranjeras lo que implicaría el final del monopolio de Gazprom, siendo la actitud hostil de Polonia y Ucrania elementos suficientes para rechazar, además, el Protocolo sobre el tránsito.

La ratificación por parte de Rusia de la Carta y del Protocolo, permitiría a las empresas europeas utilizar las redes de transporte rusas y con ello comprar directamente el gas a las repúblicas centroasiáticas sin depender de la mediación de Gazprom, lo que evidentemente no interesa a Rusia, que además alega que el citado Protocolo no le facilitaría el acceso a las redes de tránsito de la UE. Realmente la carencia de una verdadera libre competencia en el sector energético ruso constituye el principal obstáculo a la ratificación de la Carta por parte Rusia y para su aplicación en gran parte de Eurasia, a pesar de que contribuiría a incrementar la inversión en el sector energético, y, con ella, la producción.

Tras la crisis gasística de enero de 2009, Rusia propuso a la UE revisar el Tratado sobre la Carta de la Energía, desde una posición que tuviera en cuenta no sólo los intereses de los países consumidores, sino también de los países productores y de tránsito. La propuesta, cuyas posibilidades de éxito son realmente escasas, se destinaba, además, a ampliar el Tratado a las grandes potencias energéticas, como Estados Unidos, Canadá, China y Noruega, así como a la inclusión de otras fuentes de energía, como la nuclear, la eléctrica o el carbón, siendo asimismo destacable, que la propuesta se centra igualmente en los conflictos de tránsito y en los posibles mecanismos de solución.

Conviene señalar igualmente, que con el objetivo de dotar de una mayor fluidez a los contactos entre ambas partes en esta materia y reconociendo la mutua interdependencia en este ámbito, Rusia y la UE decidieron lanzar el denominado «diálogo energético», con ocasión de la cumbre de París celebrada en octubre de 2000. Dicho diálogo, establecido en el marco del Acuerdo de asociación y cooperación, se dirige a la creación de una «asociación energética UE-Rusia», que cubra el gas, el petróleo, la electricidad y la energía nuclear, y que se encamine a analizar todas las cuestiones relacionadas con el sector, incluyendo la seguridad tanto en la oferta como en la demanda, las posibilidades de inversiones europeas y la cooperación para el ahorro energético.

El diálogo energético ha producido algunos avances parciales, como la creación de un Consejo permanente de asociación de ministros de energía, cuya primera reunión se celebró en octubre de 2005 contribuyendo de esta forma a dotar al diálogo de una cierta dimensión política e institucional, o la adopción de determinados acuerdos para la determinación de ciertos proyectos de infraestructuras, permitiendo además la discusión de temas de interés común, como el comercio de materiales nucleares, la utilización limpia del carbón o los contratos de suministro de largo plazo. Sin embargo, el diálogo ha mostrado sus limitaciones al no trascender, en la mayoría de las ocasiones, de esta fase aproximativa de discusión de los temas y sin mostrar su eficacia con ocasión de las crisis de 2006 y, en especial, de 2009.

El hecho de que aproximadamente el 80 por 100 del gas que suministra Rusia a la UE pase por Ucrania, y que durante los últimos años, en particular desde el cambio político acaecido tras la denominada «revolución naranja», las relaciones ruso-ucranianas se hayan vuelto mucho más complejas, constituye sin lugar a dudas un condicionante de primer orden para la seguridad energética europea. La complejidad de tales relaciones que incluye factores políticos, geoestratégicos, económicos y comerciales, se ha convertido en los últimos años en la principal amenaza para la seguridad energética de la UE, dada además la opacidad y secretismo que caracterizan las negociaciones entre la rusa Gazprom y la ucraniana Naftogaz en torno al precio del gas y a otras cuestiones conexas como el canon de tránsito, que la primera debe pagar a la segunda, lo que ha generado una fuente de incertidumbre no sólo para ambas par-

tes, sino también, y de forma progresiva, para la UE, como ha podido comprobarse durante los últimos años.

En efecto, a la crisis de principios de enero de 2006, que supuso la caída del flujo gasístico hacia la UE, atribuida por Rusia al «pillaje» de Ucrania en las líneas de aprovisionamiento que atraviesan Ucrania camino de Europa Occidental, o a la acontecida al año siguiente con Belarús, se sumó a principios de enero de 2009, la ruptura completa del suministro de gas ruso hacia la UE a través de Ucrania, provocando una grave situación que duró casi tres semanas en plena ola de frío polar.

La tardanza en alcanzar un acuerdo evidenció, una vez más, la vulnerabilidad de la seguridad energética de la UE, pues una docena de países europeos, entre los que se encontraban algunos de sus países miembros, dejaron de recibir gas o sufrieron reducciones significativas en su abastecimiento. De nada o de muy poco sirvieron las presiones de la Unión para que la crisis se solucionara rápidamente —intentando presentar el conflicto como estrictamente bilateral entre Rusia y Ucrania, y ofreciéndose al efecto como árbitro entre las partes— ni tampoco el hecho constatable de que según los contratos vigentes entre Gazprom y las empresas gasísticas europeas, aquélla es responsable del tránsito del gas a través de Ucrania hasta su frontera occidental desde donde debe ser transferido a los países de la UE. A pesar de ello, Rusia manejó la crisis a su conveniencia sabedora de que la UE necesita su gas y de que actualmente no existe ni competencia ni alternativa, lo que inexorablemente condiciona y debilita la posición comunitaria (cfr. EYL-MAZZEGA, M. A., «La crise du gaz entre l'Ukraine et la Russie: un prétexte commercial pour une véritable guerre du gaz que humillie l'Europe», *Lettre*, núm. 377, Fondation Robert Schuman, 12 de enero de 2009).

Dada la actual dependencia energética de la UE frente a Rusia, y que según todas las previsiones el porcentaje de petróleo y gas ruso que se consumen en la UE, puede aumentar significativamente en los próximos años, parece necesario incrementar la cooperación energética con Rusia, aunque conviene señalar que existe una creciente inquietud sobre su capacidad para satisfacer adecuadamente los compromisos de abastecimiento a los mercados europeos. La negociación de un nuevo Acuerdo de Colaboración y Cooperación con Rusia puede constituir una buena ocasión para mejorar la relación energética de la UE con dicho país, eliminándose los obstáculos todavía existentes al comercio y la inversión, y fomentando la convergencia reguladora, para lo cual es esencial que los Estados miembros alcancen un consenso sobre los principios que deben regir la futura asociación energética con Rusia, debiendo igualmente implementarse un mecanismo bilateral de alerta temprana para evitar posibles crisis.

No obstante, la profundización del diálogo energético con Rusia presenta límites, contradicciones e incluso fricciones políticas entre los Estados miembros de la UE, ya que no todos perciben de igual forma la intensificación de dicha cooperación, como ha puesto de manifiesto el proyecto de construcción del gasoducto North Stream. Por otra parte, la actitud de Rusia ante el proyecto europeo Nabucco, alentando la alternativa del South Stream, o la gestión de la crisis del gas de principios de 2009 con Ucrania, demuestran que Rusia utiliza la energía como instrumento político de acción exterior. Sin lugar a dudas, la diversificación de las fuentes de suministro y de tránsito constituye para la UE la mejor garantía de seguridad para su abastecimiento, proporcionándole al mismo tiempo una mejor posición estratégica en las relaciones con sus proveedores. El oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) constituye, en el sector del petróleo, un ejemplo palpable de las posibilidades de interconexión de Europa con

el Cáucaso Sur y el mar Caspio, eludiendo de esta forma el paso obligado por territorio ruso e incrementando notablemente su seguridad energética.

Antonio BLANC ALTEMIR
Universidad de Lleida

2. CONSIDERACIONES SOBRE EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO DE ESPAÑA, DE 12 DE MAYO DE 2011, RELATIVO AL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS Y LA REPÚBLICA DE COREA

1. A tenor del art. 107 de la Constitución Española de 1978, el Consejo de Estado es el supremo organismo consultivo del Gobierno. Debe el Consejo de Estado ser consultado sobre las dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de los Tratados, Convenios o Acuerdos internacionales en los que España sea Estado parte. Los Dictámenes del Consejo de Estado no son vinculantes salvo que la ley disponga lo contrario. El Consejo de Estado de España está regulado por la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, modificada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre. A tenor de la Ley Orgánica de 1980, en su art. 22, apdo. 1.º, se señala que el Consejo de Estado en Comisión Permanente deberá ser consultado con carácter preceptivo en relación, para dictaminar en relación con todos los Tratados o Convenios Internacionales, sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.

2. Los Dictámenes del Consejo de Estado, y por tanto también el Dictamen que nos ocupa, suelen tener una estructura formal bien definida en torno a los siguientes ejes. En primer lugar, se realiza un análisis de los antecedentes. Normalmente, se dividen tales antecedentes en varios apartados. En el primero, se acomete un estudio del Tratado Internacional en cuestión, siendo en este caso el Tratado relativo al Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra, hecho en Bruselas el 6 de octubre de 2010. En un segundo apartado, se efectúa el estudio de los Informes de los respectivos Departamentos Ministeriales afectados, y en tercer lugar, se realiza el estudio del Informe-Propuesta de la División de Tratados Internacionales y Acuerdos No Normativos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que en este caso, fue formulado el 4 de abril de 2011.

En segundo lugar, a partir de los antecedentes mencionados, el Consejo de Estado emite su Dictamen, fundamentando su doctrina en este caso basándose en el art. 94.1 de la Constitución Española, relativo a los supuestos en los que es necesaria la previa autorización de las Cortes Generales como condición necesaria para la prestación del consentimiento por el Estado en relación con el Tratado internacional en cuestión.

3. El Acuerdo internacional sobre el que dictaminó el Consejo de Estado, el 12 de mayo de 2011 en Comisión Permanente, es el relativo al Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros y la República de Corea del Sur. Se trata de un Acuerdo económico-comercial, que desarrolla un Acuerdo Marco previo.

Sin duda, se valora en el Dictamen la importancia de tal dimensión comercial, aunque se recalca la importancia de valorar el Acuerdo en cuanto que está fundamentado por las partes en su adhesión a la Carta de Naciones Unidas, de 26 de junio de